

きょうは、高速自動車国道の整備のあり方検討委員会にお招きいただきましてありがとうございます。事前にいただいた議事録を拝見しましたら、冒頭のご挨拶で副大臣が、忙しい方に集まっていたいてということをおっしゃっていただきました。我々民間では委員会をつくる場合、ビジイマン・ミーティングというのがあります。ものすごく忙しい人たちのミーティングじゃなきゃいい成果が出ない。暇なやつだと時間ばかりかかってしょうがないというのが原則でございまして、政府の審議会もどうやら民間並みになってきたかなという感じがしております。

それはさておきまして、初めに私の基本的な立場と申しますか、考え方だけ申し上げます。私は、野村証券時代には奥田さんには随分お世話になりました。また、シンクタンクとしてのNR I代表として、92年宮沢首相に金融構造改革を主張して以来ずっと経済構造改革という考え方で一貫して来てございまして、経済同友会の仕事をするようになりました。それから、日本経済の構造改革という提言、これは94年10月に出しまして、今でもそのまま通用するような内容に——ということはいかに遅れているかということになります。それから、97年1月には市場主義宣言というのをを出しまして、市場経済を構築すべしという主張をしてきております。また、政府の審議会でも、経済審議会で6分野の構造改革というのを96年に出しまして、その中の金融分野の中からビッグバンが出てまいりましたけれども、ほかは遅々として進まずという状況でございまして。思い出しますのは、そのとき物流の問題で、内航海運の自由化を主張しました。当時は、規制改革委員会に諸井さんがおられて、諸井さんから、当時委員長の飯田さんにごちそうになれよと言われてました。その理由は、君のほうがああいう主張をするから、こっちもやりやすくなったというふうなお話でございまして、今でも懐かしい思い出でございまして。

それはさておきまして、最近のこの高速自動車道と道路公団のあり方というような問題を見ますと、連日、新聞のホットニュースになっております。今朝の朝刊によりますと、きのうのタウンミーティングで総理大臣が具体的なことをおっしゃったということで、どうも総理の結論が先にありきという状況でございまして。私は、政府の関係では財政制度審

議会の法制・公企業会計部会長を務めておりまして、お手元にそのときのレポート、この6月に出したときの「特殊法人等に係る民間企業と同様の会計処理による財務諸表の作成と行政コストの開示について」という報告書を出しまして、そのとき冒頭に書きました、これは私の巻頭の言葉でございますが、その委員会では高木さんにも随分ご足労いただきまして、ありがとうございました。

ここで特殊法人等、これは日銀も含めておりますけれども、78ございまして、その中で最大のものがこの道路公団ということで、これを民間企業並みの会計基準でやったらどうなるかということで、9月末に道路公団から出していただきまして、公表されております。また、この委員会は、今後37ある特別会計を検討していくということになっておりまして、その中でも道路整備特別会計は最大なものでございますが、ただし、これにはP/LもB/Sもついていないということで、今後、その辺をどうするかというのが1年ぐらゐの検討課題ということでございます。

それからあとは地方分権改革推進会議、諸井さんの委員会が終わった後新しくできまして、ここで議長代理小委員長をつとめておりまして、各省からのヒアリングを先日終了いたしました。国土交通省の皆さんからも2回にわたってヒアリングをして勉強をさせていただいております。そんなような状況の中で、きょう、ヒアリング項目として高速自動車道路の建設管理、民営化、その場合の組織、あるいはネットワークの整備の必要性というような、大きな問題のテーマをいただいておりますので、私の考えていることを若干申し上げたいと思います。ただ、時間の制約でレジュメをつくれませんでしたので、特殊法人の会計処理につきましての意見は、今の報告書の冒頭のと、それからあと、日本経済新聞と金融財政両方で、納税者負担の総額開示、あるいはニュー・パブリック・マネジメントということを書いておりますので、これをご参考にしていただければと思います。

まず、この問題につきまして、マクロ経済論から見ますと、ほんとうに必要なのか、必要性が第一の問題だと思います。ここでナショナルミニマムとシビルミニマムという言葉がよく出てまいりますけれども、ナショナルミニマムとは、私の考えでは、これは国がやることであって、憲法25条に従って国がやるということだろうと思いますし、シビルミニマムという場合、これは地方、住民の立場から考えてやっていくということだろうと思います。私は国土の均衡ある発展というか、ナショナルミニマムというのは充足されていると考えています。その上でどのようなものを加えていくかということが問題だろうと思います。

次に、第二は緊急性という問題です。現在の一般政府の債務、666兆円という中での財政事情との関連が重要であろうと思います。第3番は採算性という問題です。建設コスト及び管理コスト、メンテナンスコストという問題が非常に重要でございます。そこで、イギリスでやっておりますマーケット・テストが重要だと思いますし、また、先日、先ほど発表いたしました民間企業並みの会計基準でやったらどうなるかという場合の財務諸表、特に行政コスト計算書というのがこの場合、大きな参考になるんだらうと思います。それから、4番目に効率性という問題です。これは受益と負担という問題でございますが、現在ある公団の中では、道路公団は収支率50%、現在の会計基準で言えば非常に効率性が高いんですが、民間企業なみにマーケット・テストをした場合、その必要性、緊急性、採算性を踏まえてほんとうに受益と負担という問題をどう考えていくか。5番目は需給見通し、これは具体的には交通量予測ということになりますけれども、今後のGDP、成長率、人口減少、あるいは自動車保有率の動向等を前提条件とした場合、どう考えるかということだらうと思います。

次に、ミクロの立場からは、事業主体である道路公団の組織をどうするかということだらうと思います。その場合は民営化か廃止かと、こういうことになってくると思いますが、その場合、先例が参考になるかならないかということで、日本の場合は国鉄と電電公社というのがありますが、また、外国の例なども参考にする必要はあるかどうかということも今後の検討課題であらうと思います。

大きな3番目は、現在のマスコミとか世論という問題を考えてみますと、新聞論調は、これは主に社説、あるいは解説記事を見ますと、全部道路の建設は凍結しろ、全部民営化だということで、小泉首相の主張どおりなのがほとんどで、ほんとうにこのとおりでいいのかどうかということも真剣に検討する必要があると思います。

第4番目は国民、ということは納税者なり利用者ということになりますけれども、国民に対して透明性をはっきりさせる、ということはディスクロージャーということ、それから、よくアカウントビリティということを言われておりますけれども、アカウントビリティ——説明責任をしっかりとやるということが重要であらうと思いますし、これは当事者の責任であり、かつ従来、道路公団自身の説明というのは必ずしもマスコミなんかには好意的に受け取られていないという面もございますので、この問題点をよく整理、明確にして解決策を提示していくというのがこの委員会の重要な使命だらうと思いますし、大きな期待がかかっていると考えております。

以上のような総論の上で私なりに特に強調したい点を二、三申し上げておきたいと思いますが、まず、この交通という問題は、陸、海、空三者が一体となつての計画立案、実施ということが重要だろうと思いますし、同じ省内にあつても、私がヒアリングした印象からいきましても、道路、あるいは港湾、空と縦割りの行政があるように思います。ましてやほかの省庁にだって同じようなことがございますので、この辺を総合的にやるということが必要であろうと思います。

第2番目は環境への配慮ということを言われておりますけれども、さらにこれを重要視するということが必要だろうと思います。道路問題とは直接関係ございませんけれども、私、静岡の出身なものですから、びっくりしたのは、富士山が世界遺産を申請したら、不合格になった。なぜかという、三保の松原とか田子ノ浦とか伊豆から見た富士山は美しかったけれども、現在は製紙工場が乱立し、煙突が林立して美観を著しく害している。したがって世界遺産からは落とされたということがございますが、その地方、地方の美観を保ちながら環境に配慮、これは非常に重要なことだろうと思います。

第3番目は、償還期限に対する考え方で、平成7年の道路審議会の中間答申では、建設国債の償還も60年だし、道路の耐用期間を基本に考えると50年以内ということがいいんじゃないか、こういうようなご意見でございますが、最近では総理のほうから30年償還という考え方も出ているようであります。私は例えば国債の場合、国債は信用度の高い最大のマーケット商品でありますから、償還期限60年といたしましても赤字国債が当初10年だったやつが、いつの間にか60年になっちゃっているわけですが、これは別の問題として、国債と同様のAAA格の信用度の高い発行体の公社債については、残高については事業規模とか資産規模、収益力から見て適正な残高、債務というものがあるわけで、これが常にゼロでなきゃならないことは全くないわけであると思います。

特に市場商品として売買が非常に盛んであるということは、60年物であろうと適正な売買があるということになれば、その必要はないわけでありますから、これは株式の場合も同じことですね。借金ゼロなんていう会社は、まあ、トヨタさんみたいなところは別としたりほとんどないわけでございますから。また、負債のレバレッジ効果ということからいきましても、適当な債務を持っているということは、かえって健全なことでありますから、もし発行体の内容が非常にいい、収益力もあるということであれば、これは償還期限云々ということこそ重要視する必要はないんじゃないかというのが私の考えです。

それから、4番目は民営化という問題についてです。民営化が前提になっておりますけ

れども、もし理屈どおり言えば、特殊法人の設立目的というのはマーケットではできない、民間ではできないという時代の要請によって経済の発展、国民生活の向上のために、公的部門が必要であるということできているわけでありますから、もしこれが状況が変わって、民間でもできるというときになったら、もちろん変えるということがありますけれども、そういう意味ではマーケット・テスト（市場の評価）が必要だろうと思います。

したがって、目的が達成されたときは解散する。そのかわり、解散してもその後、メンテナンスということがありますので、その場合、組織をどうするか。その場合は料金で賄うのか、あるいは公費で賄うのかということがあろうと思いますが、料金で賄うということになれば株式会社ということになるし、公費で賄うということになれば公社化のままでいくのか、あるいは廃止するのかということになると思いますが、したがって、特殊法人としての道路公団というのは、ゴーイング・コンサーンではないということが1つあると思います。したがって、状況が変わってゴーイング・コンサーンとしてやっていく、民営化していく、株式会社としていくということになれば、それは次のステージでありますから、そのためには、目的達成のためにはどうするかということを実際に考えていくと、こういうことであろうと思います。そこでは再三申し上げているマーケット・テストが重要であると考えます。

したがって、道路の建設が終了した。それから、借入金返済すれば解散するというのは、設立の目的から言えばそういうことでもありますけれども、その後、ゴーイング・コンサーンとしてやっていくということになれば、これは民営化、株式会社ということが当然であらうと思います。その場合、1つの問題は、道路建設という場合と民営化した組織という場合、道路建設という場合は、これはまさに国家的な政策責任の問題でありますし、また、民営化という場合はまさに経営責任の問題でありますから、この分離という話もあるようではありますが、これを分離したら全く機能しないと思いますので、これは民営化は一体化ということが当然ではないかと考えます。

それからあと、時間の関係もありますけれども、補足的に特殊法人改革問題も含めて、最近の状況について、きょうは奥田さんもいらっしゃいますので、私が最近感じていることを申し上げたいと思います。例えば、高速道路の場合は、キーワードが「民営化」、あるいは「凍結」、「国費ゼロ」というのが決まり文句になっております。小泉内閣におきましてはキャッチフレーズ内閣という言葉が言われるくらい、キャッチフレーズは非常に多いんですけども、ほんとうに実態が伴うのかということが言われているわけでありませ

が、そういう点では、特殊法人等改革の中のこの道路公団問題というのは一番大きな象徴的な問題になってきていると思います。

したがって、小泉内閣の構造改革、我々も全面的にこれをサポートしてやっているわけでありませうけれども、その目玉として特殊法人改革があり、その中のさらにシンボルとしての道路公団改革ということになっておりまして、何か非常に政治的、あるいはジャーナリスト的に、まあ、たとえば株価が実態以上にものすごく高くなっちゃっているという印象がいたしますので、冷静な原点を見据えた判断と整理ということが必要で、冒頭に申し上げましたように、問題点をはっきりと整理してきちんと提示していく、そして対策を出すということが非常に重要になってきたように思います。

そういう意味でも、今度は政府の内部の統一性ということが重要ではないかと考えております。内閣府では経済財政諮問会議がありまして、現在、民間側有力委員4人、特に奥田さん入られて、有力な委員として方向性を示しておられるわけですが、片方、各省においては審議会がそれぞれあって、あるいは懇談会もあり、具体的な検討をしている。必ずしも整合性が合っていないということで、工程表についてもいろいろな批判が出てくるのはその辺にあると思いますので、具体的には行政改革の問題、あるいは税制の問題、金融の問題、財政の問題等々、かなり内部の統一性という点から諮問会議が作戦本部として確立され、そして実践部隊である各省庁との間の連携がうまくいくということがぜひ必要ではないかと思っております。

もう一つは、今度は政府と与党との関係でございます。もちろん与党というのは、政治ですから、民意を代表するわけですから、しかし、その中には族議員と称する人もかなり多いわけですから、これはいい面と悪い面と両方持っている。したがって、今度はまた政府と与党の間がすっきりいかないという場合は、政策決定の場合、あるいはその実施にスピード感がないということになって、この危急の不況色の強い、あるいは世界不況が一段と強まるというようなときには政策が後手後手になるという感じがあると思いますので、その辺を憂慮しておりますので、ぜひこの辺の統一も必要ではないかと考えております。

この委員会も11月中に結論を出すという話を聞いておりますので、以上、いろいろなことを申し上げましたけれども、私どもとしても期待をしておりますので、ぜひ実効を上げていただきたいと期待しております。

水口弘一 (社) 經濟同友会副代表幹事
・ 専務理事

意見陳述

説明資料

オピニオン 解説

水口 弘一 野村総合研究所顧問

特殊法人の会計処理

小泉純一郎内閣は「聖域なき構造改革」の七改革プログラムの第一に民営化をあげ、「国民の利益の観点に立つて特殊法人等の見直し、民営化を強力に推進する」としている。

時論

財政制度等審議会(財務相の諮問機関)が六月十九日に公表した報告書は、分りつらいつらの問題点が指摘されている特殊法人などの会計処理について次に示すように財務状況や行政コストを明らかにして、透明性の向上により国民(納税者)への説明責任を果たすことを目的として作成



納税者負担の総額開示を

【基本的な枠組みに従い、道路資産の減価償却に代えて毎年度の収支差額を償還準備金として積み立てる会計処理をしているが、新たな財務報告書では民間企業と同様に減価償却が実施されることになり、また、政府関係金融機関は、民間銀行と同様に自己査定をしながら、必要額を貸倒引上することとなる。】

第三は、特殊法人などの子会社との連結会計を導入した点である。特殊法人については、子会社に利益が留保されている、あるいは子会社への出資が毀損(きそん)していることにより隠れた債務が存在するといった批判が聞かれる。新たな財務報告書はこうした批判に配慮し、子会社と連結決算をするほか、民間企業

の会計では求められない公益法人についても一定の関係が認められる場合にはその財務情報や特殊法人との関係が開示されることになる。

第四は、「行政コスト計算書」の導入であり、これが最も重要な点である。特殊法人などには政府出資や無利子貸付金のように損益計算書では把握されない国民負担に帰するコストが存在するが、行政コスト計算書は、このような損益計算書に表示されないコストについても一覽的に明らかにする。これにより、特殊法人などの業務にかかわるコスト情報(国民すなわち納税者負担の総額)を開示するものであり、二〇〇〇年度決算から適用することとしたうえで、今年九月末までに開示を求めることとした。

民営化の先進国英国は「市場化テスト」と発生主義による公会計を導入して成功している。新財務諸表の作成については企業会計原則と同じく法的強制力はないが、各特殊法人が国民の負担と市場の評価との両面から積極的に情報を開示し、新たな財務報告書が特殊法人改革の重要な情報と判断材料となることを、とりまとめた法制・公企業会計部会長として期待する。

時事通信

金融財政

2001年(平成13年) 7月12日(木) 第9346号(購読料金 月額税込み5,565円)

N・P・Mで特殊法人改革を

経済同友会副代表幹事・専務理事、野村総研顧問 水口弘一



小泉内閣の「骨太の方針」は特殊法人の改革が大きな柱の一つである。そこで提唱されているニュ

ー・バグリック・マネジメント(N・P・M)において大きな役割を果たすが新しい公会計である。

N・P・Mの基本は、民でできることは民で、民でできないことでも民の効率化を促す仕組みを最大限に活用して、より少ない国民負担でよりよい行政サービスを提供するものであるが、その実現のためには民間企業会計の分析手法の活用が不可欠である。

その意味から、先に財政制度等審議会が打ち出した新たな特殊法人等の会計処理基準は画期的である。新基準は特殊法人等について民間企業として活動しているとの仮定に立って最新の企業会計原則を統一的に適用するものだが、その結果、道路公団や石油公団といった特殊法人等の財務実態について民間企業の場合と同様の尺度での比較検討が可能となる。

N・P・Mの母国とも言える英国では、1991年に公表されたシテイズン

ズ・チャーターにおいて公共サービスが民間サービスになじむか否かを判断する「マーケット・テスト」の手法が打ち出され、民営化やエージェンシー化が進められたが、そこでは当然民間企業の会計分析手法が活用されている。

わが国でも本年3月には東京都が「機能するバランスシート」という報告書で「この冷徹な数字により表現された会計システム(中略)を活用することによって、民間企業経営手法の導入を図ることが可能になり、官庁会計の弱点を打ち破ることができる」としている。

国の特殊法人等への補助金が7兆円余りで職員数が9万人弱、地方公営企業の歳出規模が22兆円余りで職員数が40万人以上という分野の効率化は国・地方の現在の厳しい財政事情の下、将来の国民負担を大きく左右することになるのは間違いない。公会計の改革を通じたN・P・Mの手法の具体的な活用が早急に望まれる。

また、その際には英国の自治体監査委員会のような国・地方自治体双方から独立した主体による外部監査の導入についても検討されるべきであろう。

特殊法人等に係る民間企業と同様の会計処理による財務諸表の作成と行政コストの開示について

特殊法人等は、政策融資や公共施設の整備といった公的な業務について、企業の経営の要素を取り入れて実施するために設立された法人であり、その会計処理については、昭和62年10月に財政制度審議会公企業会計小委員会により設定された特殊法人等会計処理基準に準拠して行われているところである。同基準は、各法人の業務についての予算統制を確保するための決算にする必要性等から、民間企業で行われている会計処理を一部修正したものとなっているが、民間企業の決算書に親しい者から見て分りづらいといった問題点が指摘されている。

本年4月に設立された独立行政法人においては、国民負担に帰するコストを表示する行政サービス実施コスト計算書が作成されるなど、行政の説明責任を充実する新たな動きが見られるところであり、他方、企業会計においても、連結への重点移行、時価会計の導入等の新たな動きが見られている。

このような状況を踏まえ、昨年10月、財政制度審議会(当時)に公企業会計部会を設置し、説明責任の確保及び透明性の向上の観点から、特殊法人等が民間企業として活動を行っているとは仮定した場合の新たな財務報告の手法について1年を目途に検討を開始した。公企業会計部会では、諸外国の先進事例も参考にしながら検討を進め、4回の議論を経て昨年12月18日に中間報告として論点整理の取りまとめを行った。

論点整理においては、子会社との連結決算等の主要な検討項目を示しつつ、将来の国民負担や内在的な損失等を含めて特殊法人等の業務に係る国民の負担を明確にするため行政コスト計算書の導入が必要であり、ワーキンググループを設置して具体的な作成指針等を検討することとした。

本年1月に設置された公企業会計ワーキンググループにおいては、いくつかの特殊法人について行政コスト計算書の試作を依頼し、問題点の抽出を行うとともに、短期間に集中的な議論を行い、特殊法人等に係る行政コスト計算書作成指針を取りまとめ、6月4日に法制・公企業会計部会公企業会計小委員会に報告を行った。

法制・公企業会計部会公企業会計小委員会においては、この報告を受けて審議した結果、対象となる全ての特殊法人等に係る、本年3月末の最新の財務状況について、本指針に基づく行政コスト計算書の作成・開示を早急に行うべきであるとの結論に達した。

行政コスト計算書を中心とした財務報告書は、予算統制を確保するための現行の決算書類に付加して作成されるものであり、次のような特色を有する。①特殊法人等について民間企業として活動しているとの仮定に立つことにより、最新の企業会計原則の統一的な適用を試みるものとなる。②最新の企業会計原則に準拠した財務書類となる結果、国民一般に分りやすいものとなる。③最新の企業会計原則が統一的に適用される結果、特殊法人等の財務状況及び業務運営状況等が網羅的かつ、統一的な尺度で示されることとなり、民間企業の場合と同様の法人間の比較検討が可能となる。④国民負担に帰するコストを明らかにするため、企業会計原則では要請されない機会費用についても計算表示するほか、公益法人との関係も開示されることとなる。

このような財務書類が作成・開示されることは、昨年12月に閣議決定された行政改革大綱に盛り込まれた特殊法人等の会計処理に係る透明性の向上に寄与することはもとより、現在、政府として取り組んでいる特殊法人等の事務及び組織の抜本的な見直しを含め、今後の公的セクターのあり方を巡る議論にも大きく貢献するものと考えられる。

特殊法人等の政策を巡る議論における本財務書類の重要性に鑑み、まずは本指針により、速やかに行政コスト計算書等が国民に対して開示されることが最も重要であるが、同時にその作成が適切になされるよう必要に応じて外部監査の活用が望まれるところである。なお、今後の継続的な監査のあり方については、諸外国における動向等も踏まえつつ、さらに検討が必要と考えられる。

本財務書類の作成は、各特殊法人等においては現在の決算書類に付加して作成・開示されることとなるため、各特殊法人等に新たな事務負担をもたらすことは否めないが、自らの責務である国民に対する説明責任を果たすためにも、本指針に準拠した財務書類の作成の有する意義を認識され積極的な開示に取り組んでいただきたい。

平成13年6月19日

財政制度等審議会 財政制度分科会
法制・公企業会計部会長
兼 公企業会計小委員会会長 水口弘一

おはようございます。鈴木でございます。早速、説明に入らせていただきます。

私に与えられた質問はここに書いてありますが、道路公団について、民営化すべきかどうか。民営化する場合の組織のあり方、高速道路は必要かということでしたので、それに基づいて考えました。結論は極めて明確で、道路公団は民営化、それも分割民営化すべきということは、これは私にとっては自明な話であります。ただ、昨日も大分悩んだのですが、民営化して果たしてやっていけるのかという問題が、これが一番難しいところでして、そこら辺の問題をどう解決していくのかということだけが問題だと思っております。

レジメに書いてありますが、民営化を考えるにあたっては、民営化の目的、つまり何のために民営化するのかという点をまずはっきりさせておかなければいけません。これは当然のことですが、結論は経済原理によって道路建設をするという仕組みにもう転換するべきときに来ているということです。これまでは政治とか、地方の願望とか、あるいは均衡ある国土の開発とか、さらには土建等の利権とか、外国に比較して道路網が整然とされていないとか、財投資金が余るから消化先が要るなどという、そういう要素が渾然一体となって、道路建設は促進されるべきものとして考えられてきました。だが、そういう考え自体の転換をもうしないと大変なことになるということに尽きると思います。

道路公団の必要性は道路の必要性ということになるわけですが、この場合、必要性とは何かといいましたら、これは儲かるか、儲からないかということによって決められるべき問題です。儲かるということは何かといたら、利用されるということ。利用されるということは、必要性があるということです。だから、必要かどうかということに対しては、それ以外の判断基準はないのです。要するに、必要性は市場、つまり需要によって決めるべきだということは理の当然です。実は、この考え方は、少し話させていただきますが、私が昔、臨時行政調査会のときに郵政3事業の民営化を提唱したのですが、これはただこの事業を民営化するという意味だけではありませんでした。郵貯、資金運用部、そして財投機関が全くばらばらで、郵貯がただひたすらに集めるから、資金運用部がそれを自動的に配って、そして財投機関がそれを使いまくるといって、「頭取のいない国家銀行」といったのですが、そういう

必要性和無関係な仕組み自体が国の資源配分をいびつなものにしていました。

そういう観点で、まずそのスタートの郵貯などを完全民営化して、財投協力義務をなくしようという発想でやったわけです。その手法として95年ごろに本を書いて提唱したのですが、郵貯を民営化し、財投協力義務を解除する、財投については、財投機関が政府保証のない機関債を発行して、それを市場が受け入れるか受け入れないかによって、その財投機関が存続するか、あるいは投資を継続するかということを決めるべきだということを主張しました。この考え方は橋本内閣での97年の中央省庁改革のときに、中間報告ではそっくりそのまま取り入れられたのです。でも、これは中間報告の段階まででして、その後極めていびつな形に変容して行ったわけです。ここで財投機関債のみにしていくということは、公的資金の流れに対して市場のチェックを入れてみようということです。この案と対比して、民営化ということはまさしくその判断を民間会社、つまり市場の判断にゆだねるということですから、私の政府保証のない財投機関債によるべきという考え方の延長線上にあり、さらにそれを一層進めたものです。だから、長年の私の考えからすると、この民営化するということには賛成であります。

次に、今までこの議論に対して邪魔をしておったものは何かというと、道路は公物だという議論です。これは今日的にはあまり意味のない問題です。高速道路には一定の利便があります。しかも、必ず通らなければならないものではありません。家を出たら、その前に道があつて、そしてどこかへ通うという生活道とはわけが違います。だから、そう考えてみると、鉄道や航空機と何の違いがあるかと考えればよい話です。したがって、それを利用する人が、それが価値のある限りにおいて一定の対価を払うのは当然のことではないかと思うわけです。いろいろ赤字国債等で後世代には負担をかけることになりましたが、逆に言うと、今の世代がつくったものを今の世代で償却して、後世代にはただで渡すというのは、これは世代間均衡にも反するものとも言えます。こういうこともあつて、高速道路をいわゆる公物だと考える考え方は不必要であり、また、それをそう考える限り道路公団の民営化という考えも手法も出ないということになると思います。

そうすると、次に問題になるのは、民営化は可能かということです。昨日もコンピューターを回して、実は頭が痛いところですが、端的に言いますと、道路公団の経営というのは、これは投資があるのみであつて、管理というもの、つまり、オペレーションはないわけですね。オペレーションがないとは言いません。それは料金所だとか、補修だというのがあります。しかし、オペレーション自体はドライバーがやる問題で、このところが国鉄とはまるっ

きり違うところです。したがって、投資が経営のほとんどのファクターであるということになりますから、投資に対する借入金の金利がどうなるのかによって、道路公団が採算性を持つか持たないのかが決まるということになるわけです。

そこで、計算してみますと、3.5%で金利計算をしてみますと、固定資産税を考えない場合で、20兆円の投資をしないとすると、比較的早く元利を償還できて、それから後は約2.1兆円と称する収入がそのまま増えないとしてみても、約5,000億の管理費との差額で1兆数千億の黒字が出て、民営化は成り立ちます。つぎに固定資産税がないままで、20兆円の投資を続けると、かなり先ですがなんとか元利の返済は可能です。しかし、固定資産税を負担して、投資を続けると2014年には早くも破綻をいたします。

しかし、金利が5%として計算しますと、固定資産税を考慮しない場合で、追加の20兆円の投資をしないときに限り、元利返済の可能性があります、かなり先の話です。それ以外の、固定資産税を考慮しなくて追加投資をする場合でも極めて早く、まして固定資産税を支払って追加投資をするときは、2007年には金利支払に支障を生じ、以降は金利が金利を生む構図で、完全な破綻となり、第二の国鉄になります。

以上により、追加投資と金利の動向と固定資産税が律則となり、民営化する場合の決め手になる問題だということになります。しかし、固定資産税を払わないというのは、これは民営化ではない話です。

金利の動向ですが、将来のことはわかりませんが、現在のような低金利状態が続くということの方が疑問です。民法は民事取引における法定金利利率を5%としており、商法は6%としています。これ、100年前の法律ですから、その100年前の法律が、日本が成長していない時期、発展以前の段階あるいは発展時期、そして今日までを通じて、その利率でやってきて、格段の問題があったわけではないのですから、ここらあたりに収斂していくというのは、長期的に見ると、ある合理性を持っていると考えます。そう考えると、さっき申し上げましたように、5%の利率のもとで投資をするのかしないのか、固定資産税をどう考えるかが、民営化にあたり、大きな問題だと思います。

そうは言いますけれども、これは国鉄のときにもそうですが、やはり民営化の道を歩ませて、さっき言いましたように、マーケットのニーズ、つまり、需要によって道路を作るのか作らないのかを判断する発想への転換をぜひして、そして、投資の意義をしっかりと考えるということが必要だと思います。それから、民営化をしたときも、国鉄の場合にも、新規事業に対して多くの望みを託したわけです。現在は、道路公団はいろいろ副業をしております

が、その副業を今後は正業として考えさせて創意工夫をさせるということ、あるいは資金の調達その他に対しても創意を工夫させるということ、これが効果を奏したというのが国鉄の例ですが、やはり創意工夫と自立の持つ意義は大きいと思います。したがって、民営化をさせていくべきだと考えます。

ただし、必要な場合には、国鉄の場合には長期債務を24兆円のうち16兆円ほど棚上げをしておりますが、そのようなことも場合によっては考えるとか、あるいは固定資産税に対して一定期間それを減免するとかいうのは、これは必要に応じて考えるべき問題であると思います。いずれにしても、最終的にはそれらを負担できるものでなくてはならないと思います。そして、今現在国鉄がそうなったように、健全経営化によって事業性を確立して、株式を放出して、国家収入へ寄与するという道筋は十分描けると思います。

ただ私、さっき、ちょっと悲観的に申し上げました。これは、道路公団だけの利益計算を実はやったのですが、これを、例えば既にかなり利益を得ているはずの首都高とか阪神、そして、かなり赤字を出しておるものを加味して計算しますと、まだやっておりますが、道路公団単体でやるよりも、採算性に対する見通しというのが明るいものになってくるのではないかと思います。恐らく、本四架橋の赤字を吸収して、この道路公団単体でやった計算よりはホープフルな予測も可能だと思います。したがって、民営化はこれらの4公団を全体で考えれば可能であって、そうとすればその株式放出ということで、国に対する貢献さえ将来的には期待できると思っております。

国鉄の民営化をやったときには、将来、国鉄はその採算回復とともに、株式を売却してということを書きましたが、まさか株式を売却して、そして国家に売却益をもたらすというのは、ひとつの夢だと、願望だというような気分で書きました。だが、願望はかなり早い時期に現実になったということを上申しておきたいと思います。

次に、民営化する場合の組織、民営化の仕組みですけれども、これは当然、完全民営化、つまり資産・債務の全額を新株式会社に移管することです。移管する手法はいろいろあるけれども、これは国鉄民営化のときの方式が1つのリーディング・ケースをつくったわけですから、基本的にはそれと同じ方法でやればよいと思います。そして、肝心なことは、繰り返しになりますが、新会社が道路を管理するだけではなくて、道路の建設については、新会社の経営判断によって、しかも自分の責任で行い、何者もこの判断に介入しないという、そのことが一番重要であると思うわけです。

最近、上下分離ということが言われておりますが、これは決してとってはならない方策だ

と私は思います。なんとなれば、上下分離といっても経営の基本は投資にしかないわけで、運営・管理は、運営するための会社をつくってそれにやらせる、その運営会社を民営化するなどという議論は全く意味は無く、単に下請運営をするか委託運営をすればよいだけのことです。その建設する部門に従来型のいろいろな圧力なり願望なりが、またそこに寄り集まっていくだけです。したがって、上下分離などはほとんど意味のない話です。何か上下分離をして、例えば地域運営会社の分割民営化をしたというふうな案をつくれれば、特殊法人改革において何かをしましたという免罪符を得ようとするだけの議論であって、実質的には何の意味もない話です。これは決してとるべきではないと思います。

それから、分割ですが、これは必要であり有益だと思います。一つは、JRで見ましたように、その分割によって、各社のパフォーマンスが比較可能となるわけです。それが競争効果というもので、相手の姿を見て我が身を正すということですが、この効果をもたらしたことは明らかなことです。さらにこういう効果に加え、これまで完全な内部補助されておった弊害が解消し、経済原則が働く問題ですから、分割は絶対に必要であると考えております。

分割した場合には低採算地域をどうするのだという議論があります。JRでも現に東日本、西日本、東海以外の三島は、経営的には必ずしも有利ではない状況にあります。しかし、道路に限って言えば、分割による低採算地対策の心配は要らないということが言えると思います。

というのは、JRはオペレーションに費用がかかるわけです。道路は、さっきも言いましたようにオペレーションはドライバーがやるということです。したがって、建設、そのための投資、その借入金債務ということが問題になるわけです。そのようなケースには、不採算会社に対してどれだけの債務を負担させるのかということが問題となります。もし債務を負担させないとするならば、地方は収入があるだけですから、容易に事業は成立します。この理由から、地方分割は、可能であるし、容易であるし、それから、さらにその負担のかけ方、その債務の持たせ方いかんによっては、不採算の会社はむしろ有利にさえなるということになれば、地域の実情に即した建設・運営の余力さえできる。だから、長らく遅れていてごめんなさい、お待たせしましたということも、そういうシステムの中で実現できるかもしれないのです。以上、分割は有益であるし、JRと違って何ら問題がないということを申し上げておきたいと思います。

当然この関係では、分割民営化に当たって、どういうふうに分割するのか、そして、どういうふうに長期債務を負担させるのか、そういう基本事項を確実にやっていくために、国鉄

のときに設けました国鉄再建管理委員会と同じシステムを置いておかないといけないという事は、言うまでもないと思います。JRを成功に導いたのは、この国鉄再建管理委員会できちっとした決め方をしたからということにあります。また逆に、NTTが今日まで、情報通信の世界の中で、もう一つはっきりしないのは、このときにNTT分割民営化管理委員会というのを置かなかった罪であると思っておりますので、この委員会は必ず設けるべきだと思います。

最後に、高速道路は必要かということですが、必要とは何だという議論は、先ほど申しました。必要とは需要があるということです。つまり、儲かるということです。高速道路の必要性は、そういう経済原理に基づいて判断されるべき問題だと思います。

それから、国土の均衡ある発展というのは、これは最近はどうやら放棄されておるようですが、今までの高速道路は、さっきも申し上げましたような、もろもろの願望だとか欲望というものがミックスして築き上げたものです。それが一体何をもたらしたのかということを考えてみますと、つまり、全国一律、金太郎飴のような日本をつくったというふうには評さざるを得ないわけです。どこへ行っても高いコストだという、日本中を高コスト構造にするのに奉仕した。その結果、では産業を誘致したのか、あるいは、人口を誘致したのかということになると、その逆でして、決してそういうのに対して奉仕していない。なぜそうならなかったのかは当たり前のことです。全国が同一に高コスト構造であるならば、日本の中に例えば産業では産業立地を求める意味はないわけです。このため、雪崩を打ったような、中国その他に対する空洞化という現象が現に進行中だし、これからさらに深刻な問題になっていきます。期待された高速道路というものはだれのための発展、だれのため、何のためであったか、その期待されたものは果たされたのかということを見ると、それはノーだというふうに言わざるを得ないと思います。港湾もまたしかりだと思っておりますが、これについては触れません。

それから、次に、産業構造の変化とか人口減から見て、日本の経済の将来は決して明るくない。人口は2007年でピークを打って、減少する。誰が高速道路で自動車を運転するかといったら、若年人口が中心であることは当然で、お年寄りが高速道路を走るのはまれだと思います。そうなりますという、高速道路の利用率は、日本の人口減よりももう少し高い割合で、若年人口の減少に比例して、利用率は下がるということです。さらに産業構造についても、従来型の産業は、日本でやるのは当面適しておりません。その理由は、さっき言ったように、どこへ行っても同じ価格、コストということから出てくるわけですけれども、代

わるべき産業として、未来型事業を日本が積極的に世界に先駆けてつくるというのが最も望ましいわけですが、残念ながら日本人はそれには不得手です。私はそれは基本的には教育の問題が原因となっていると思いますが、それは一朝一夕にはなしえません。これらを総合して、日本の経済の成長、つまり道路需要の将来に対しては、相当慎重な、明るくないという見通しを立てるしかないと思います。

それから、地方分権の推進のためには、スタート時のインフラのイコール・フットィングが必要という議論もあるかと思いますが。けれども、これはやはり、諸井先生がやっておられますけれども、地方分権というのは地域の特性をどう生かして自立するかというのが本来の趣旨であって、条件の違いがあるのをどう埋め合わせるのかの知恵が使われるべきであって、地方分権するのだから、インフラというものはすべてスタートのときにイコール・フットィングでなくては行けないかといってもびんとこないということを申し上げておきたいと思っています。

さっきも申し上げましたけれども、いわゆる分割民営に当たって、地方への債務承継に配慮すれば、今までの地方の高速道路というのは、これはもし債務を引き受けなければ、地方に対するプレゼントになるわけです。だから、そのプレゼントを大いに生かして、そして地方が自分で考えて、ほんとに必要なものを建設していく。また、その力は、この形をとる場合には逆にあると私は思っております。

地方の活力、文化の交流を促進するという考え方だとかがありますが、それも高速道路のないところで願望を持つということは、これは分からないわけではありません。しかし、現在のように北海道、私も何度か行って見ましたが、立派な並行道があり、その併行道路で済むから、高速道路は誰も走らないという状況を考えてみますと、それを望むのはほどほどにと考えるべきではないかと思います。

それから、諸外国ではもっと高速道路網が整備されているのではないかという議論があるかと思いますが。けれども、都市の配置が諸外国と日本とでは違います。日本は良い悪いの議論は別として、東京に機能が一極集中されています。諸外国の場合には、各地にかなり機能分散がされているのが一般です。この意味で諸外国の高速道路網が整備されるのは、必要性の議論から出てきて、そうなったという問題だと思います。やはり事情は違うと思います。

のみならず近時は、都市再生が必要だとして議論されております。言ってみましたら、ちょっと行き過ぎた均衡ある国土の発展というものから振り返って、本当に使われる地域を使いやすいものにしようという考え方から、東京を中心とする大都市の中に、職住接近を図っ

て都市機能を再活性化しようというといことが議論されています。諸外国では日本より高速道路網が整備されているからといって、うらやましがる問題ではないと思います。

結論ですけれども、こういうように、これからの道路建設投資というものは、返済不可能な借入金に対する金利を生み、その金利が金利を生むというかつての国鉄と全く同じ状態になる。その瀬戸際に来ておるわけですから、日本の経済力、それが求める必要性が、いずれ来ることを期待しておりますが、それが来た時に、そのときにやればよいことであって、現在これ以上の負担を重ねるような、2,000キロ増は、やってはならないというのが私の意見です。

以上です。

鈴木良男 (株)旭リサーチセンター
代表取締役社長

意見陳述

説明資料

道路公団民営化について

2001. 11. 19

鈴木良男

1 高速自動車国道の建設・管理を民営化することについて

民営化の目的（なにのために民営化するのか）の確認

ア 経済原理により道路建設をする仕組みへの転換

○必要性の有無は市場（需要）が決める。

○高速道路は公物か。

イ 民営化は可能か

○金利5%なら完全破綻、3.5%で投資がなければ可。

○問題は金利動向と固定資産税の扱い。

○やはり民営化の道を歩ませ、創意工夫と自立努力を期待するのが正解。

○必要の場合は長期債務の一部棚上げ、固定資産税の減額を⇒健全経営により事業性を確立し、株式放出による国家収入への寄与を。

2 民営化する場合の組織のあり方について（民営化の方法論）

ア 分割完全民営化に結論は尽きる。

イ いわゆる「上下分離論」は、決して取ってはならない。

ウ 分割は必要であり、有益である。

エ 低採算地域会社対策は容易だ。

オ 必要な分割民営化監理委員会

3 高速道路は必要か

ア 経済原理に基づき判断されるべきこと

イ 破綻した「国土の均衡ある発展」

ウ 産業構造変化、人口減などからみて日本経済の将来は明るくない。

エ 地方分権推進のため、スタート時のインフラの equal footing 論は説得力がない。地方切捨て論はむしろ逆。

オ 道路が地方の活力を生み、文化の交流を促進するという考えは疑問。地方の高速道路願望はほどほどに。

カ 諸外国とは違う日本の都市配置

キ 現在は成長前提の高速道路投資をする時期ではなく、2000km増に固執するものではない。

以上